

N° 494878, 494880, 496131

Collectif des citoyens exposés au trafic aérien

2^{ème} et 7^{ème} chambres réunies

Séance du 20 novembre 2024

Décision du 17 décembre 2024

CONCLUSIONS

Mme Dorothee PRADINES, Rapporteuse publique

1. Le bonheur des uns fait parfois le malheur des autres.

L'abandon définitif en 2018 du projet d'aéroport de Nantes-Notre-Dame-des-Landes, né en 1963, s'est accompagné de l'annonce du réaménagement de l'aéroport de Nantes-Atlantique pour lui permettre de faire face à un accroissement de trafic, perspective qui ne réjouit guère certains riverains.

Dans ce contexte, l'État a pris l'engagement d'instaurer un couvre-feu, mesure figurant également dans le projet de plan de prévention du bruit dans l'environnement (PPBE) de l'aérodrome pour la période 2020-2024, adopté par un arrêté préfectoral du 24 septembre 2021. Quelques jours plus tard, par un arrêté du 28 septembre 2021¹, le ministre délégué auprès de la ministre de la transition écologique, chargé des transports, a soumis l'aérodrome de Nantes-Atlantique à des restrictions d'exploitation, parmi lesquelles un couvre-feu dit « de programmation », c'est-à-dire de programmer des départs ou des arrivées entre 0 h et 6 h du matin, cette interdiction ne faisant toutefois pas obstacle à l'atterrissage et au décollage des aéronefs effectuant des vols normalement programmés entre 21h et 23h30 et entre 6h30 et 9h et qui ont été retardés ou anticipés « *pour des raisons indépendantes de la volonté du transporteur* »².

¹ Publié au JORF le 8 octobre 2021 et entré en vigueur le 8 avril 2022.

² a) et b) du IV de l'article 1^{er}. Ainsi, les vols programmés entre 23h30 et 0 h ou entre 6 h et 6h30 ne seront jamais autorisés à atterrir ou décoller entre 0 h et 6 h, ce qui peut paraître étrange de prime abord, mais est confirmé par la synthèse de la consultation publique de septembre 2012. Il s'agit de limiter les risques de non-respect du couvre-feu pour des raisons indépendantes de la volonté du transporteur.

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

Le couvre-feu n'est donc pas absolu, ce qui déplaît au Collectif des citoyens exposés au trafic aérien (Coceta). En janvier 2024, il a donc sollicité en parallèle le ministre et le préfet de Loire-Atlantique. Au ministre, il a demandé, premièrement, de modifier³ certaines dispositions de l'arrêté de 2021 pour augmenter l'amplitude horaire du couvre-feu et supprimer les dérogations à celui-ci⁴ ; deuxièmement, d'abroger une décision de la direction de la sécurité de l'aviation civile (DSAC), révélée par le bilan publié le 7 avril 2023, de ne transmettre aucun procès-verbal à l'ACNUSA en cas de vol entre 0 h et 0h05 et entre 5h55 et 6 h ; troisièmement, de rendre publiques les données détaillées de suivi du couvre-feu sur une base mensuelle ; et quatrièmement, de relever le plafond des sanctions pécuniaires pouvant être prononcées en cas de manquement au couvre-feu, fixé par l'article L. 6361-13 du code des transports.

Au préfet, le Collectif a demandé de lancer une étude d'impact selon l'approche équilibrée prévue par le règlement (UE) n° 598/2014, en vue du renforcement des restrictions d'exploitation de l'aérodrome de Nantes-Atlantique demandées au ministre.

Ces demandes n'ont pas reçu de réponse et doivent donc être regardées comme ayant été rejetées implicitement par les autorités compétentes⁵. Toutefois, par un arrêté du 23 mai 2024, le ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires et le ministre délégué auprès du ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires, chargé des transports, ont modifié l'arrêté de 2021, principalement en ajoutant une liste non exhaustive d'évènements considérés comme des raisons indépendantes de la volonté du transporteur et en instaurant une procédure de notification au ministre des « mouvements » susceptibles d'être effectués durant le couvre-feu, avec la possibilité pour celui-ci de s'y opposer.

Les deux premières requêtes appelées sont dirigées contre les refus implicites ; la troisième, contre l'arrêté de 2024. Vous pourrez les joindre pour statuer par une même décision.

2. Avant d'examiner le fond des requêtes, il nous faut consacrer quelques instants aux questions préalables.

2.1. S'agissant de la demande d'annulation du **refus implicite opposé à la demande adressée au ministre**, vous êtes compétents pour connaître du refus d'abrogation ou de modification d'un arrêté ministériel fixant des restrictions d'exploitation d'un aérodrome⁶. Le

³ d'abroger et d'abroger « en tant que ne pas »

⁴ Demande d'abrogation du a du IV de l'article 1^{er} de l'arrêté du 28 septembre 2021 en tant qu'il prévoit un couvre-feu d'une amplitude horaire inférieure à 8 heures en semaine et à 9 heures le week-end (= demande d'abrogation en tant que ne pas) et le b du même IV, au motif que les dérogations qu'il prévoit font obstacle à la mise en œuvre effective du couvre-feu ;

⁵ Une décision implicite de rejet est réputée émaner de l'autorité compétente, à qui le cas échéant une demande d'abord adressée à une autorité incompétente doit être présumée avoir été transmise, en vertu de l'article L. 114-2 du code des relations entre le public et l'administration.

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

refus de rendre publiques les données détaillées de suivi du couvre-feu sur une base mensuelle peut y être assimilé, en l'analysant comme le refus de modifier l'article 5 de l'arrêté de 2021 prévoyant une publication annuelle.

Les conclusions dirigées contre le **refus d'abroger la décision « révélée »** par les bilans d'application du couvre-feu d'appliquer une marge de tolérance de 5 minutes autour de la plage horaire du couvre-feu ne nous semblent pas poser de difficulté particulière, ni s'agissant de votre compétence, ni s'agissant de l'existence d'un acte susceptible de recours : le ministre revendique l'existence de cette tolérance et précise qu'elle « *n'est pas spécifique à aéroport de Nantes-Atlantique et recueille l'assentiment de l'ACNUSA* ». Elle nous semble donc entrer dans le champ de justiciabilité des actes de droit souple au sens de votre jurisprudence *GISTI* du 12 juin 2020⁷.

Le **rejet implicite de la demande de modifier le plafond des sanctions pécuniaires** fixé par l'article L. 6361-13 du code des transports doit être analysé comme le refus du ministre de déposer un projet de loi tendant à cette fin, décision qui n'est pas susceptible de recours contentieux en ce qu'elle concerne les rapports entre le pouvoir exécutif et le Parlement⁸.

Le **refus implicite opposé à la demande adressée au préfet** de la Loire-Atlantique soulève des questions de compétence plus délicates⁹. Mais le bouquet de requêtes dont vous êtes saisis vous permettra de réserver cette question en retenant la connexité de cette requête avec les deux autres, toutes étant relatives à la modification des mesures de restriction d'exploitation de l'aérodrome de Nantes-Atlantique¹⁰.

⁶ Voyez les précédents du 26 octobre 2007, *Association de défense contre les nuisances aériennes*, n° 297301, B, et du 28 octobre 2024, *Commune du Rove*, n° 491057, C

⁷ CE, Section, 12 juin 2020, *GISTI*, n° 418142, A ; même si en l'espèce cela suppose de considérer comme notables les effets s'attachant à un potentiel empiètement de 10 minutes sur un couvre-feu de 6 heures. Voir aussi pour la justiciabilité de positions relatives au maniement du pouvoir de sanction d'une autorité : CE, 16 octobre 2019, *La Quadrature du net et Caliopen*, n° 433069, A ; CE, 24 mars 2021, *Association française du jeu en ligne*, n° 431786, B.

⁸ CE, 29 novembre 1968, *T...*, n° 68938, A ; CE, 14 janvier 1987, *Association des ingénieurs des télécommunications et V...*, n° 57518, B ; CE, 6 juillet 2023, *MM. M...*, n° 465511, C.

⁹ D'une part, à supposer que la décision de conduire ou de ne pas conduire une étude d'impact selon l'approche équilibrée ne soit pas une simple mesure préparatoire (même si nous ne voyons pas bien ce qui distinguerait cette étude d'une consultation classique sur un projet de restriction d'exploitation, sans portée normative, susceptible d'être contestée seulement à l'occasion de la décision finale – de prendre ou de ne pas prendre de nouvelles mesures de restrictions : voir CE, Assemblée, 26 octobre 2001, *E...*, n° 216471, A), elle n'est vraisemblablement pas réglementaire et ne relève donc pas de la compétence en premier et dernier ressort du Conseil d'État.

D'autre part, si la décision était attaquée seule, vous seriez tenus, afin d'identifier le tribunal administratif auquel transmettre la requête, de prendre parti sur l'autorité dont elle émane, et donc de trancher la question de savoir qui, du ministre ou du préfet, décide de conduire une étude d'impact selon l'approche équilibrée. Si elle est conduite « sous l'autorité du préfet coordonnateur » (voir l'article R.* 227-8 du code de l'aviation civile / R.* 6360-1 du code des transports), cette étude est requise préalablement à l'adoption de restrictions d'exploitation sur les aérodromes, lesquelles relèvent, concurremment ou conjointement, de la compétence du ministre chargé de l'aviation civile et du ministre chargé de l'environnement (voyez notamment l'article R. 6360-3 du code des transports). Il serait étrange de faire dépendre d'une décision du préfet la possibilité d'action des ministres.

¹⁰ Voir en ce sens, s'agissant de la connexité entre différents actes émanant du conseil municipal, du préfet et du ministre

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

2.2. Se pose enfin la question de l'articulation de la demande d'annulation de l'arrêté modificatif de 2024 avec la demande d'abrogation de certaines dispositions de l'arrêté de 2021. La lettre des a) et b) du IV de l'article 1^{er} de l'arrêté de 2021 n'est pas modifiée en 2024, de sorte que les conclusions tendant à l'abrogation de ces dispositions ne sont pas privées d'objet¹¹. En revanche, la portée de ces dispositions est affectée par l'ajout des points c), d) et e) par l'arrêté 2024, notamment en ce qu'ils introduisent la possibilité pour le ministre de s'opposer aux demandes de dérogations au couvre-feu. Il nous semble qu'au regard de votre jurisprudence *Américains accidentels*¹², la légalité du refus d'abroger les dispositions de l'arrêté de 2021 doit être appréciée en tenant compte de cette évolution.

3.1. Il vous faudra au préalable écarter le moyen de légalité externe dirigé contre l'arrêté de 2024¹³, ce qui nous conduit enfin à l'examen de la légalité des décisions attaquées.

Il est soutenu que l'arrêté de 2024 aurait dû être précédé d'une étude d'impact selon l'approche équilibrée, en vertu de l'article R.* 6360-1 du code des transports – référence à laquelle il faut substituer celle de l'article R.* 227-8 du code de l'aviation civile pour tirer les conséquences de votre décision du 1^{er} octobre 2024, *Syndicat SNPL France Alpa et autres*¹⁴, qui ne modifie pas la portée de l'obligation en cause : une telle étude est requise avant l'adoption de toute mesure de restriction d'exploitation. Cependant, cette obligation est issue de l'article 6, paragraphe 2, du règlement (UE) n° 598/2014 du Parlement et du Conseil du 16 avril 2014¹⁵, et le c de ce paragraphe précise que « *les modifications mineures d'ordre technique apportées [aux] mesures [existantes], sans conséquence réelle en matière de capacité ou d'exploitation, ne sont pas considérées comme de nouvelles restrictions d'exploitation* ». Or il nous semble que l'arrêté du 23 mai 2024 n'a pas eu pour objet de modifier significativement les mesures restrictives existantes, dont il a seulement clarifié la portée et les modalités d'application. Ces modifications peuvent donc être qualifiées de mineures, de sorte que l'étude d'impact préalable n'était pas requise.

3.2.1. S'agissant maintenant de la légalité du refus d'abroger ou de modifier certaines dispositions de l'arrêté de 2021, dans sa version résultant de l'arrêté de 2024, il convient tout d'abord de rappeler que, selon l'approche dite « équilibrée » élaborée par l'Organisation de l'aviation civile internationale et reprise par le règlement (UE) n° 598/2014, l'adoption de restrictions d'exploitation présente un caractère subsidiaire par rapport aux autres mesures

dans le cadre de l'élaboration et de l'adoption d'un nouveau plan d'urbanisme : CE, Section, 8 octobre 1976, *L...*, n° 93279, 93472, A.

¹¹ Voir, dans le cas où les dispositions dont l'abrogation était demandée sont abrogées postérieurement à l'introduction du recours, CE, Section, 5 octobre 2007, *Ordre des avocats du barreau d'Evreux*, n° 282321, A.

¹² CE, Assemblée, 19 juillet 2019, *Association des Américains accidentels*, n°s 424216 424217, A.

¹³ Si l'arrêté de 2024 est irrégulier et annulé pour ce motif, alors l'arrêté de 2021 doit être réputé n'avoir pas été modifié par celui de 2024.

¹⁴ n° 490357, 490595, 490625, C

¹⁵ relatif à l'établissement de règles et de procédures concernant l'introduction de restrictions d'exploitation liées au bruit dans les aéroports de l'Union, dans le cadre d'une approche équilibrée, et abrogeant la directive 2002/30/CE

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

susceptibles d'être mises en œuvre pour traiter le problème des nuisances sonores liées au trafic aéroportuaire, et intervenant sur la réduction du bruit à la source, la planification et la gestion de l'utilisation des terrains, et les procédures opérationnelles¹⁶. Aux termes de l'article 5 du règlement, la ou les mesures adoptées doivent présenter « *le meilleur rapport coût-efficacité* » pour atteindre l'objectif de réduction du bruit déterminé pour l'aéroport considéré, les restrictions ne devant pas aller « *au-delà de ce qui est nécessaire* ». Cette approche s'applique également à l'édiction de toute nouvelle mesure de restriction, qui doit être soumise à la consultation des parties intéressées. En droit national, cela se traduit notamment par la possibilité¹⁷ pour le ministre chargé de l'environnement et le ministre chargé de l'aviation civile, d'imposer des restrictions d'exploitation en se fondant sur les conclusions de l'étude d'impact selon l'approche équilibrée¹⁸, après avis de la commission consultative de l'environnement (CCE) compétente et de l'Autorité de contrôle des nuisances aéroportuaires (Acnusa) et après consultation du public.

Le Collectif soutient qu'en prévoyant un couvre-feu qui est d'une amplitude horaire inférieure à huit heures en semaine et à neuf heures le week-end et qui n'est pas strict, les *a* et *b* du IV de l'article 1^{er} de l'arrêté de 2021 méconnaissent les articles 1^{er} et 3 de la Charte de l'environnement relatifs au droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé et au principe de prévention des atteintes à l'environnement et de consultation du public¹⁹, le onzième alinéa du Préambule de la Constitution de 1946 garantissant à tous la protection de la santé²⁰, l'article 8 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales protégeant le droit au respect de la vie privée et familiale, incluant le respect du domicile²¹ et aux articles 35 et 37 de la charte des droits

¹⁶ Les mesures sont réparties en quatre catégories d'actions ou « piliers », chacune étant parfois assortie d'une lettre :
– le premier pilier (mesures de type S) comprend les mesures de réduction à la source des nuisances sonores liées au trafic aérien, passant essentiellement par l'imposition de normes aux fabricants de moteurs – par exemple l'instauration d'une taxe sur les nuisances sonores aériennes et la modulation des redevances aéroportuaires en fonction du groupe acoustique des aéronefs ;
– le deuxième pilier (mesures de type P, comme « planification ») réunit les mesures d'aménagement et de gestion du territoire, incluant notamment les plans d'exposition au bruit (PBE) et les plans de gêne sonore (PGS) ;
– au sein du troisième pilier (mesures de type O, car « opérationnelles ») figurent les procédures d'exploitation dites « à moindre bruit » ;
– enfin, les mesures du quatrième pilier portent la lettre R comme « restrictions d'exploitation » ; du fait de ce caractère restrictif, elles sont subsidiaires.

¹⁷ Voir l'article R. 6360-3 du code des transports

¹⁸ Dont un résumé non technique et les conclusions sont mises à disposition du public, voir l'article R. 6360-2 du code des transports.

¹⁹ Le juge administratif exerce un contrôle normal sur la conformité des mesures réglementaires à ces droits et principes : CE, Ass., 12 juillet 2013, *Fédération nationale de la pêche en France*, n° 344522, A, s'agissant de l'article 3 ; CE, 26 février 2014, *Association Ban Asbestos France et autres*, n° 351514, B, s'agissant de l'article 1^{er}.

²⁰ Sur le degré de contrôle, voir CE, Sect., 23 avril 1997, *GISTI*, n° 163043, A, et CE, Ass., 14 décembre 2007, *Département de la Charente-Maritime*, n° 286891, A.

²¹ Ce droit peut être méconnu dans le cas où une atteinte à l'environnement constitue une ingérence dans la jouissance de la vie privée ou familiale du requérant et présente un certain niveau de gravité : CEDH, Grande chambre, 9 avril 2024, *Verein Klimasenioren Schweiz et autres c/ Suisse*, n° 53600/20, points 514 et s. Les nuisances sonores générées par les vols d'aéronefs, peuvent constituer une atteinte au droit au respect du domicile : CEDH, 21 février 1990, *Powell et Rayner c/*

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

fondamentaux de l'Union européenne relatifs au droit à un niveau élevé de protection de la santé et à un niveau élevé de protection de l'environnement. Vous exercez un contrôle normal sur le respect de ces normes supérieures²².

Est également invoquée la méconnaissance de l'article L. 571-1 A du code de l'environnement, qui impose à tous acteurs publics ou privés de « *concourir (...) à une politique dont l'objectif est la mise en œuvre du droit reconnu à chacun de vivre dans un environnement sonore sain* ». Dans votre décision inédite du 7 novembre 2022, *Association « Ciel calme pour Ramatuelle et ses environs »*²³, vous avez écarté le moyen invoquant la méconnaissance de cet article sur le terrain de l'absence d'erreur manifeste d'appréciation, tout en réservant la question de son opérance.

À cette nuance près, c'est une même erreur dans la détermination et la définition de cette restriction d'exploitation que le Collectif requérant reproche au ministre. À cet égard, il ne nous paraît pas possible de distinguer entre les deux aspects contestés, l'insuffisante amplitude horaire du couvre-feu et sa nature de couvre-feu de programmation admettant des dérogations, qui ne sont que différentes caractéristiques d'une mesure unique, évaluée de façon globale.

Le Collectif, qui invoque de nombreuses sources officielles ou scientifiques s'agissant de la durée minimale de sommeil indispensable pour protéger la santé humaine, se prévaut également de l'avis défavorable rendu par l'Acnusa le 6 septembre 2021, selon lequel, d'une part, aucune raison indépendante de la volonté du transporteur ne justifie d'anticiper des vols programmés avant 6h30 et, d'autre part, la notion de raison indépendante de la volonté du transporteur est trop imprécise pour garantir une maîtrise du nombre des mouvements nocturnes d'aéronefs.

3.2.2. Il convient toutefois de relever que c'est après étude de deux scénarios possibles que le couvre-feu de programmation entre 0 h et 6 h a été retenu comme présentant un meilleur rapport coût-efficacité que l'autre option étudiée, plus restrictive²⁴, au regard de l'objectif fixé de réduction de moitié du nombre de personnes exposées à des niveaux sonores nocturnes élevés²⁵ et de celles subissant de fortes perturbations du sommeil²⁶. Les avis requis

Royaume-Uni, n° 9310/81, point 40 ; CEDH, gde ch., 8 juillet 2003, *Hatton et autres c/ Royaume-Uni*, n° 36022/97, point 96. Vous exercez un contrôle normal sur le respect de ce droit : CE, 26 octobre 2007, *Association de défense contre les nuisances aériennes*, n° 297301, B.

²² L'opérance du moyen tiré de leur méconnaissance ne fait pas de doute, sauf peut-être pour les articles 35 et 37 de la CDFUE, nonobstant CE, 29 juin 2016, *Syndicat Les entreprises du médicament et autres*, n° 387890, 388228, 388353, B. Mais eu égard au caractère englobant de l'argumentation, à l'existence d'équivalents à ces articles dans les autres normes invoquées et au sens de la réponse proposée au moyen, la question n'a pas besoin d'être tranchée.

²³ CE, 7 novembre 2022, *Association « Ciel calme pour Ramatuelle et ses environs » et M. W...*, n° 461152, C

²⁴ Les deux scénarios étaient les suivants : un scénario A d'interdiction des aéronefs certifiés ayant une marge cumulée inférieure à 13 EPNdB (*Effective Perceived Noise deciBel*) entre 22 h et 6 h et d'interdiction des vols programmés entre 0 h et 6 h, et un scénario B d'interdiction des aéronefs certifiés ayant une marge cumulée inférieure à 13 EPNdB entre 22 h et 6 h et d'interdiction stricte des vols entre 0 h et 6 h.

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

ont été préalablement rendus – la CCE ayant rendu un avis favorable, contrairement à l’Acnusa – et la consultation du public a recueilli 78% d’opinions positives.

S’agissant d’abord de l’avis défavorable de l’Acnusa, vous pourrez constater que, précisément, l’arrêté de 2024 a pour objet « d’améliorer la lisibilité de la règle »²⁷, en fixant des critères et en dressant une liste non exhaustive, s’attachant, selon le ministre, à « synthétiser la démarche jurisprudentielle du collège de l’Acnusa ».

S’agissant ensuite de l’objectif fixé, le Collectif le critique au motif que le droit à la santé devrait bénéficier à tous et non seulement à la moitié de la population. Mais cet objectif, qui résulte de l’étude d’impact selon l’approche équilibrée²⁸, coexiste avec plusieurs autres²⁹ visant à réduire l’exposition au bruit de l’ensemble de la population exposée aux nuisances générées par l’aéroport de Nantes-Atlantique. Il ne nous semble pas qu’il en résulte une méconnaissance des normes invoquées, eu égard à l’ensemble des intérêts à concilier dans le cadre de l’approche équilibrée. Cet argument sonne au demeurant comme l’aveu de ce que l’objectif fixé est bien atteint par les restrictions contestées.

S’agissant donc de la pertinence du couvre-feu de programmation, il ressort des bilans annuels de son application que le nombre moyen de vols entre 0 h et 6 h, qui était de 6 en mars 2020, est depuis la mise en place du couvre-feu d’environ 1 par nuit, avec un pic durant la période estivale et donc des périodes beaucoup plus calmes hors saison. Environ 60% des nuits ne connaissent aucun vol dérogatoire. Cette moyenne inclut des vols ayant eu lieu dans les cinq premières ou les cinq dernières minutes du couvre-feu ainsi que des vols « exemptés » de couvre-feu, c’est-à-dire qui auraient été effectués même dans le cadre d’un couvre-feu strict, par exemple au titre de missions à caractère sanitaire ou humanitaire. Les mouvements au beau milieu de la nuit sont en revanche quasiment inexistantes. Enfin, les vols dérogatoires, hors la tolérance de cinq minutes que conteste également le Collectif, donnent

²⁵ Vivant dans des habitations soumises pendant la nuit à un niveau d’exposition au bruit égal ou supérieur à 50 décibels (dB(A)).

²⁶ Ou susceptibles de se trouver dans ces situations à l’avenir

²⁷ Selon les termes de la consultation publique : [Consultation du public concernant un projet d’arrêté modifiant l’arrêté du 28 septembre 2021 portant restriction d’exploitation de l’aérodrome de Nantes-Atlantique \(Loire-Atlantique\) | Consultations publiques](#) ; la notice de l’arrêté présente ainsi son objet : « l’arrêté modifie l’arrêté du 28 septembre 2021 (...) afin de préciser la notion de raisons indépendantes de la volonté du transporteur. »

²⁸ Qui, en tant qu’acte préparatoire, pourrait être contestée à l’occasion du recours dirigé contre l’acte qu’elle a préparé ; cela est-il opérant dans un contentieux de refus d’abrogation ? Dès lors qu’il ne s’agit pas d’un vice de forme ou de procédure (CE, Assemblée, 18 mai 2018, *Fédération des finances et affaires économiques de la CFDT*, n° 414583, p. 188) mais de la fixation de l’objectif auquel les mesures réglementaires doivent répondre, il nous semble que l’opérance peut être admise.

²⁹ « Une réduction significative des populations exposées aux nuisances sonores générées par l’aérodrome de Nantes-Atlantique par rapport à la situation observée actuellement et à son évolution prévisible en l’absence de nouvelle mesure ; / Cette réduction doit être particulièrement prononcée sur la période nocturne, sans pour autant reporter le niveau de bruit sur la journée ; / En particulier, la baisse d’au moins la moitié du nombre de personnes exposées à un niveau de bruit supérieur à 50 dB(A) pendant la nuit (Baisse de l’indicateur Lnight ou Ln) ; / La réduction des impacts sanitaires évalués, à savoir la baisse de la forte gêne et des fortes perturbations du sommeil. »

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l’accord du rapporteur public qui en est l’auteur.

systématiquement lieu à l'établissement d'un procès-verbal et, dans 98 % des cas, à la saisine de l'Acnusa en vue de l'exercice éventuel de son pouvoir de sanction³⁰.

Il est vrai que l'Acnusa a relevé que le nombre de manquements était encore élevé à l'aéroport de Nantes-Atlantique. Toutefois, la dynamique est incontestablement favorable, avec une amélioration très significative en termes relatifs. Les chiffres tendent plutôt à établir l'efficacité globale de la mesure de restriction en cause au regard des objectifs fixés.

En outre, les dispositions complémentaires introduites par l'arrêté de 2024, si elles ne modifient pas le couvre-feu lui-même, doivent contribuer à ce qu'il soit correctement mis en œuvre. Comme l'exposait la consultation publique sur cet arrêté, l'objet des nouvelles mesures est de « réduire le nombre de vols de nuit réalisés en dépit des règles du couvre-feu » et « [d']accélérer et faciliter l'instruction des manquements et la procédure de sanction ». Les nouvelles dispositions imposent ainsi au transporteur aérien, en amont, de notifier tout mouvement d'aéronef susceptible d'intervenir durant le couvre-feu, permettant au ministre de s'y opposer en cas d'abus³¹ ; en aval, le transporteur ayant fait atterrir ou décoller un aéronef durant le couvre-feu doit rendre compte dans les deux jours des motifs de ce mouvement.

L'ensemble de ces éléments nous convainc que le ministre n'a pas commis d'erreur d'appréciation³² au regard des normes invoquées en refusant de modifier le couvre-feu en place dans le sens plus restrictif demandé par le Collectif requérant, étant à cet égard rappelé que les mesures restrictives sont, dans l'approche équilibrée, subsidiaires par rapport aux autres types de mesures.

3.3. Le Collectif soutient également qu'en ne prévoyant pas une publication gratuite et sur une base mensuelle des données détaillées de suivi du couvre-feu, l'article 5 de l'arrêté du 28 septembre 2021 méconnaît l'article 6 du règlement (UE) n° 598/2014 et l'article 7 de la Charte de l'environnement.

En l'espèce, l'information du public est assurée de différentes façons.

Premièrement, l'article 5 de l'arrêt prévoit qu'un bilan des vols effectués en dérogation du couvre-feu est rendu public au moins une fois par an, et les dispositions invoquées, qui tendent à assurer la mise à disposition gratuite, facile et rapide d'informations « pertinentes » sur le suivi de la mise en œuvre des restrictions d'exploitation, n'imposent nullement une périodicité mensuelle.

Deuxièmement, un tel bilan est présenté lors de chaque réunion de la CCE de l'aérodrome. Etant donné, d'une part, que le CCE se réunit au moins une fois par an ainsi qu'à

³⁰ Sur le fondement des articles L. 6361-12 et suivants du code des transports.

³¹ C'est-à-dire s'il n'entre manifestement pas dans l'un des cas où des dérogations au couvre-feu sont possibles.

³² Et donc encore moins d'erreur manifeste d'appréciation s'agissant de l'article L. 571-1-A du code de l'environnement.

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

la demande du tiers au moins de ses membres, et, d'autre part, que les représentants des associations de riverains de l'aérodrome et des associations de protection de l'environnement et du cadre de vie concernées par l'environnement aéroportuaire, parmi lesquelles l'association COCETA, comptent pour un tiers des membres de la CCE, ceux-ci ont la main pour obtenir à une fréquence infra-annuelle des informations pertinentes sur la mise en œuvre du couvre-feu.

Troisièmement, des informations sur les sanctions infligées en cas de manquement au couvre-feu sont diffusées par l'Acnusa ou peuvent lui être demandées par toute personne sur le fondement du 2° de l'article L. 6361-7 du code des transports.

Le moyen nous semble donc voué au rejet.

3.4. Dès lors que l'ensemble des moyens dirigés contre le refus de modifier l'arrêté de 2021 modifié doivent être rejetés, vous pourrez également, sans avoir à vous prononcer sur leur recevabilité, rejeter les conclusions dirigées contre le refus implicite de réaliser une nouvelle étude d'impact selon l'approche équilibrée, nouvelle étude qui n'aurait été requise que si une modification substantielle³³ du couvre-feu avait été envisagée.

4. Nous en venons à la légalité du refus du ministre d'abroger l'instruction donnée aux agents de la direction générale de l'aviation civile³⁴ de ne pas dresser et transmettre de procès-verbal d'infraction à l'Acnusa en cas de mouvement (décollage ou atterrissage) effectué cinq minutes après le début ou avant la fin du couvre-feu, légalité contestée au regard de l'ensemble des normes supérieures et législatives également invoquées à l'encontre de l'arrêté de 2021.

Le Collectif considère que cette instruction n'a pas de base légale dans l'arrêté du 28 septembre 2021 et va à l'encontre de son esprit, puisqu'elle affaiblirait l'efficacité du couvre-feu en permettant des mouvements d'aéronefs pendant des périodes censées être protégées, au détriment de la santé des riverains. Le Collectif considère en outre que cette instruction empiète sur les prérogatives de l'ACNUSA en matière de contrôle et de sanction des infractions aux restrictions d'exploitation.

Rappelons brièvement la procédure de sanction que prévoient les textes. En vertu de l'article L. 6361-14 du code des transports, des agents de la direction générale de l'aviation civile, particulièrement les agents de la direction de la sécurité de l'aviation civile (DSAC), sont chargés de contrôler la mise en œuvre des restrictions d'exploitation des aérodromes et, quand un manquement est constaté, d'établir un procès-verbal, qui est notifié au transporteur concerné et communiqué à l'Acnusa. L'instruction du dossier est assurée par des fonctionnaires de l'État autres que ceux qui ont constaté l'infraction. Le dossier instruit est

³³ « majeure », par opposition aux modifications « mineures ».

³⁴ Ou de la direction de la sûreté de l'aviation civile, placée sous son autorité.

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

transmis au rapporteur permanent, un magistrat indépendant qui peut classer l'affaire sans suite, mener une instruction complémentaire ou transmettre le dossier à l'Acnusa pour engagement d'une procédure contradictoire.

Ce qui pourrait vous faire hésiter est que l'absence d'établissement d'un procès-verbal fait obstacle à l'engagement d'une procédure de sanction à l'encontre des transporteurs aériens concernés. Le Collectif estime que l'appréciation de l'opportunité des poursuites incombe au rapporteur permanent, de sorte que les agents de la DSAC, qui interviennent en amont, devraient se borner à constater les infractions – toutes les infractions.

Cependant, il nous semble ressortir des pièces du dossier que l'instruction³⁵ contestée n'a pas pour objet de contourner l'amplitude horaire du couvre-feu instauré par arrêté ministériel. Il est ainsi avancé en défense que cette tolérance de quelques minutes est motivée par la volonté de ne pas engendrer de comportements risqués de la part des commandants de bord qui voudraient éviter le couperet du couvre-feu. Certes, l'Acnusa elle-même peut tenir compte de circonstances atténuantes, comme des conditions météorologiques exceptionnelles ou des raisons de sécurité, pour moduler le montant de l'amende ou ne pas en prononcer. Mais il n'en résulte pas que l'autorité administrative dont dépendent les fonctionnaires et agents qui ne sont là que pour « constater » des infractions ne puisse pas leur donner de consignes s'agissant du constat. Il ne s'agit alors pas tant de la mise en œuvre d'un pouvoir d'appréciation quant à l'opportunité des poursuites que de l'énonciation d'une tolérance administrative à la marge, portant sur quelques minutes, et visant, dans une démarche de sécurité, à tenir compte des impondérables de la navigation aérienne. Il ne ressort pas des pièces du dossier que les compagnies aériennes abuseraient de cette tolérance, et il ne nous semble pas, eu égard à son ampleur très limitée, qu'elle ait une incidence significative sur la santé des riverains ou l'environnement.

Nous vous proposons donc d'écarter le moyen et par suite les conclusions dirigées contre cette instruction, ce qui nous conduit au terme de l'examen des diverses conclusions dont vous étiez saisis.

Par ces motifs, donc, nous concluons au rejet des requêtes et à ce que soit mise à la charge de l'association requérante une somme de 3 000 €, à verser à l'Etat au titre de l'article L. 761-1 du CJA.

³⁵ Qui doit vraisemblablement être analysée comme une instruction ministérielle, dès lors que le ministre l'endosse et l'assume dans sa défense.

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.